

**A CLÁUSULA DE BARREIRA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017
COMO FATOR DE APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNABILIDADE E DA
REPRESENTATIVIDADE DO SISTEMA POLÍTICO | THE BARRIER CLAUSE OF
THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT NO. 97/2017 AS A FACTOR TO
IMPROVE THE GOVERNANCE AND REPRESENTATION OF THE POLITICAL
SYSTEM**

GUILHERME HENRIQUE SUZANO DE MELO
JONAS RODRIGO GONÇALVES
DANILO DA COSTA

RESUMO | O tema do presente artigo é a influência da nova cláusula de barreira, instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017, sobre o sistema político pátrio. Investigou-se o seguinte problema: a nova cláusula de barreira é constitucional? Cogitou-se a seguinte hipótese: “A cláusula de barreira está de acordo com os ditames constitucionais”. Objetivo geral é demonstrar que o referido mecanismo de exclusão impacta de maneira positiva na governabilidade e na representatividade. O objetivo específico é avaliar a repercussão da cláusula de barreira sobre o sistema partidário e sobre os partidos políticos. Este trabalho é importante para um operador do direito por analisar a juridicidade do mecanismo de exclusão; para a ciência, é relevante por demonstrar o seu impacto sobre a democracia brasileira; agrega à sociedade pelo fato de disseminar as regras que permeiam o processo eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE | Cláusula de barreira. Partido político. Governabilidade. Representatividade. Sistema político.

ABSTRACT | *The theme of this article is the influence of the new barrier clause, established by Constitutional Amendment No. 97/2017, on the country's political system. The following problem was investigated: is the new barrier clause constitutional? The following hypothesis was considered: "The barrier clause is in accordance with the constitutional dictates". The general objective is to demonstrate that the aforementioned exclusion mechanism has a positive impact on governability and representativeness. The specific objective is to assess the impact of the barrier clause on the party system and political parties. This work is important for a right operator to analyze the legality of the exclusion mechanism; for science, it is relevant for demonstrating its impact on Brazilian democracy; it adds to society by disseminating the rules that permeate Brazilian democracy. It is qualitative theoretical research lasting six months.*

KEYWORDS | *Electoral threshold. Political party. Governability. Representativeness. Political system.*

1. INTRODUÇÃO

A reforma política é alvo de debate constante na Nova República. Nesse período, inúmeras comissões já foram criadas no Congresso Nacional a fim de discutirem propostas de alteração do sistema político. Várias leis tratando do funcionamento do sistema eleitoral e partidário foram sancionadas. A exemplo, nos últimos anos foram realizadas alterações significativas, por intermédio da Minirreforma Eleitoral de 2015 (Lei nº. 13.165/2015), da Minirreforma Eleitoral de 2017 (Lei nº 13.488/2017), na qual se insere também a Emenda Constitucional 97/2017, que determinou o fim das coligações nas eleições proporcionais e a tão debatida cláusula de barreira.

Sobre a cláusula de barreira, segundo aponta Giovanni Sartori, trata-se de uma ferramenta legal, oriunda do Direito Alemão, que determina um mínimo de apoio popular, com base em número ou percentagem de votos auferidos para o parlamento federal, para que a agremiação partidária possa exercer o seu livre funcionamento parlamentar. O mecanismo foi idealizado para controlar o número de partidos políticos. (SARTORI, 1996, p. 23-24).

Ao reduzir a quantidade de agremiações partidárias, a discussão reside em saber se tal instituto é ou não é constitucional, em razão da Corte Constitucional já ter se manifestado sobre o assunto, ao declarar a cláusula de barreira proposta pela lei 9.096/95 inconstitucional no ano de 2006. Caso se entenda que o mecanismo encontra guarida na carta magna, o debate passa a ser se a nova cláusula, da forma como foi estabelecida, foi capaz de observar os parâmetros da decisão anterior do STF para ser declarada constitucional. Em sendo, discute-se quais são os seus efeitos sobre o sistema político brasileiro. O presente trabalho, então, se propõe a responder a essas questões.

É preciso ter em mente, ainda, que qualquer proposição legislativa que afete o regime político, como ocorreu com a inclusão proposta pela EC 97/2017, deve considerar que o referido sistema possui dois princípios

basilares: a representatividade e a governabilidade. Conforme explica Rennó, a representatividade alude a relação eleitor e eleito, tendo como parâmetro a ideia de contabilidade vertical, a resposta às demandas da população, a representação das várias correntes de pensamentos sociais, a amplitude e inclusão eleitoral e participação cidadã. A governabilidade, por sua vez, tem a ver com a capacidade decisória do sistema político. Está relacionada com a formação de coalizões governistas e maiorias legislativas e na relação política entre os poderes legislativo e executivo. (RENNÓ, 2008, p. 18).

Nessa senda, o presente trabalho pressupõe que a nova cláusula de barreira instituída pela referida emenda contribuí para o aprimoramento tanto da governabilidade, quanto da representatividade. Além disso, entende-se que o referido mecanismo logrou êxito em observar os fundamentos da decisão proferida pela Suprema Corte no ano de 2006, o que lhe confere a qualidade de ser constitucional.

A esse respeito, Ledesma explica que a nova cláusula de desempenho é materialmente constitucional, uma vez que respeita os ditames da Constituição e, por conseguinte, pode ser visto como uma maneira de aperfeiçoar o sistema eleitoral, ao impedir a multiplicação de legendas partidárias e restringir o alastramento dos efeitos danosos do chamado presidencialismo de coalização. (LEDESMA, 2019, p. 155).

Diante disso, objetiva-se analisar as mudanças positivas sobre o sistema político pátrio a partir da introdução da nova cláusula de barreira. Para tanto, será analisado os seus efeitos sobre o regime democrático inaugurado com a Constituição de 1988, destacando que a atual cláusula se difere de outras utilizadas ao longo da história, as quais tinham o objetivo de impedir a participação de correntes de pensamento contrárias ao grupo dominante.

Nesse diapasão, Agra e Alencastro Neto defendem que é incontestável que o novo mecanismo de exclusão é um fator de aperfeiçoamento da democracia, tornando-a mais funcional. Na visão deles, o referido instituto é eficiente ao coibir a fragmentariedade exacerbada dos

partidos políticos, sendo um fator premente para uma democracia saudável. (AGRA; ALENCASTRO NETO, 2017, p. 704).

De maneira mais específica, objetiva avaliar a repercussão da cláusula de barreira sobre o sistema partidário e sobre os partidos políticos em si, já que à medida em que a cláusula for sendo aplicada, a forma de agir das legendas, principalmente daquelas minoritárias, vai ser alterada de maneira significativa. Além disso, pretende-se avaliar se a cláusula vai ser capaz de coibir o grande número de partidos presentes no parlamento.

Na visão de Boas, a instituição do mecanismo de exclusão justifica-se mormente pela necessidade de contenção do multipartidarismo extremado, que acaba por perverter a soberania e a representatividade e, em consequência, perverter a própria democracia, pois, sob a ótica das agremiações partidárias menores, estas teriam de modo proporcional mais poderes que as maiores, o que poderia ensejar a uma ditadura da minoria. Além do mais, o multipartidarismo exacerbado dificulta a formação de uma base governista sólida e incentiva a corrupção seja pela venda de apoio no Legislativo, seja por meio do aluguel de legendas. (BOAS, 2013, p. 8.971).

Assim sendo, o presente artigo ganha especial importância já que se debruça sobre os efeitos do mecanismo de exclusão sobre os partidos políticos do ponto de vista jurídico, sem perder de vista as contribuições de outros ramos do conhecimento, tais como da ciência política, além de trazer a perspectiva histórica do mecanismo de exclusão.

É certo que o conhecimento científico oriundo das ciências sociais não é estático. Ele deve acompanhar os fenômenos sociais que surgem na sociedade para ser atual e apresentar suas ponderações de maneira oportuna. A presente produção acadêmica então contribui para o debate científico ao trazer à baila diferentes visões da nova regra de desempenho partidário introduzido pela Emenda Constitucional nº 97/2017 além de trazer a perspectiva histórica desse importante instituto.

Após breves considerações acerca da importância desse trabalho para o direito e para a ciência, cumpre destacar a sua relevância para a sociedade

de maneira geral. Nesse sentido, ao debater a reforma proposta no sistema eleitoral por meio do estabelecimento da cláusula de barreira, o presente artigo, embora não tenha a pretensão de esgotar o assunto, contribui para disseminar o conhecimento jurídico e fomentar o debate político, com objetivo de construir uma sociedade mais consciente e mais informada das regras que permeiam a democracia brasileira.

Para construção desse artigo de revisão de literatura, será utilizado pesquisa histórica e teórica. Histórica, pois analisará o instituto da cláusula de barreira ao longo do tempo, destacando os seus vários formatos no sistema político brasileiro e a sua atual disposição na Emenda Constitucional 97/2017. Teórica por meio do cotejo analítico de artigos e livros que tratam da cláusula de barreira, evidenciando os vários pontos de vistas envolvendo o tema.

A base científica da revisão de literatura foi construída a partir da minibiografia selecionada de temas eleitorais do Tribunal Superior do Eleitoral, do mês de julho de 2020, cujo assunto escolhido foi Cláusula de Barreira/Cláusula de desempenho. Nessa publicação é feita a indicação de livros, capítulos de livros e artigos de periódicos que abordam o tema. Para composição da revisão, foi utilizado como referência principal um livro e dois artigos acadêmicos, bem como análise de julgado do Supremo Tribunal Federal, além de consulta ao buscador acadêmico do Google.

Os critérios de exclusão do material acadêmico foram: i. possuir no máximo três autores em que pelo menos um deles seja mestre ou doutor e ii. possuir ISSN ou ISBN para os artigos e livros, respectivamente. O tempo de realização dessa pesquisa é de três meses, sendo o primeiro mês para fazer o levantamento da referência teórica, o segundo de revisão de literatura e o terceiro para redigir os elementos pré e pós-textuais que fazem parte da sua composição.

Como se vê, na feitura do presente artigo decidiu-se por pesquisa qualitativa, por meio da adoção de pesquisa bibliográfica, observados os aspectos mais relevantes apontados pelos autores no que se refere a cláusula

de barreira. Considerou-se as ponderações tanto do ponto de vista histórico, quanto do aspecto conceitual.

Por fim, sobre a organicidade do trabalho, seguiu-se as orientações dadas por Gonçalves, que ensina que um artigo de revisão de literatura deve ser formado por capa, folha de rosto, planilha de notas, resumo, palavras-chave, abstract, Keywords, introdução (com exposição do tema, problema, hipótese, objetivos gerais e específicos, justificativa, metodologia), revisão de literatura, considerações finais, referências, anexos e apêndices. Nesse modelo, o desenvolvimento é feito na revisão de literatura, por meio de paráfrases de parágrafos dos materiais selecionados que abordarão as questões metodológicas citadas na introdução, justificativa e metodologia. (GONÇALVES, 2019).

2. CONCEITO E HISTÓRIA DA CLÁUSULA DE BARREIRA NO BRASIL

O conceito de cláusula de barreira é ambivalente, ora pode ser utilizado como mecanismo de aperfeiçoamento do sistema político partidário uma vez que evita um sistema altamente fragmentado, ora pode ser utilizado como mecanismo de restrição de novos atores, sendo considerado em uma análise mais radical como ferramenta antidemocrática. A análise histórica do instituto no Brasil corrobora essa dualidade de visões, haja vista que a depender do momento em que foi implantado, o objetivo poderia ser o aperfeiçoamento do sistema ou o mero estabelecimento de empecilhos que inviabilizavam a entrada de novas agremiações no sistema partidário.

Em relação ao tema, há divergências conceituais no que se refere ao próprio nome do instituto. A maior parte dos autores consideram que cláusula de barreira e cláusula de desempenho são sinônimas, enquanto alguns outros entendem que cláusula de barreira é aquela que impõe restrições relativas à própria existência ou funcionamento do partido e cláusula de desempenho como aquela que estabelece pré-requisitos para que a agremiação partidária possa usufruir de determinados direitos. (SILVEIRA; RABELO, 2018, p. 144).

Conforme explica boas, outras terminologias são empregadas para se referir ao mesmo instituto, tais como cláusula de performance, bloqueio ou umbral. (BOAS, 2013, p. 8917). Esclarece-se, desde já, que o presente artigo acadêmico adotará as terminologias sem distinção, de acordo com a posição adotada majoritariamente no meio acadêmico.

Por cláusula de barreira, Ledesma explica que é instituto de direito eleitoral e do direito partidário, que objetiva restringir a quantidade de partidos políticos presentes no processo eleitoral por meio de estabelecimento de certos requisitos legais. Aduz que os condicionantes podem ser de natureza direta, quando impedem a existência das siglas partidárias ou de sua representação, ou de natureza indireta, quando restringe direitos dos partidos políticos, como por exemplo, a realização de propaganda gratuita de televisão e rádio e o acesso às verbas do fundo partidário. (LEDESMA, 2019, p. 3).

Já para Agra e Alencastro Neto, cláusula de barreira, que também pode ser denominada como cláusula de desempenho ou de exclusão, é o normativo legal que impede o funcionamento parlamentar de determinada representação partidária e que de maneira extremada pode cercear a representação política das associações que não conseguirem atingir o percentual exigido por lei. Segundo eles, o instituto visa o controle do número de partidos políticos. (AGRA; ALENCASTRO NETO, 2017, p. 697).

Na visão de David Fleischer, trata-se de mecanismo utilizado para impedir a sobrevivência de agremiações partidárias pequenas, reduzindo o número de partidos presentes na Câmara Baixa, quando eleitos segundo o sistema de representação proporcional. Nesse sentido, seria uma forma de fortalecimento das grandes agremiações. (FLEISCHER, 2008, p. 164).

Há autores que são críticos ferrenhos da medida, defendendo que o mecanismo atua como forma de impedir a entrada de novos partidos políticos no sistema eleitoral, enfraquecendo a representatividade política e conseqüentemente a própria democracia. Portanto, para eles, o mecanismo de exclusão seria inconstitucional.

Nesse diapasão, Eneida Desirre Salgado aduz que a cláusula atua de maneira incisiva no futuro das agremiações partidárias, limita a oposição política e impede que todas as correntes políticas participem do debate democrático. Explica que a adoção da cláusula de desempenho simboliza que as portas da democracia não estão abertas para alguns partidos políticos, o que feriria o ideal democrático. (SALGADO, 2015, p. 184).

Por outro lado, há quem defenda o mecanismo. Eles explicam que a cláusula corrige falhas do sistema eleitoral, bem como diminui a fragmentariedade da representação, o que acabaria por fortalecer os próprios partidos políticos, além de facilitar a tomada de decisões. Para tais autores, a cláusula de barreira é constitucional.

A esse respeito, Cerqueira expõe que o instituto da cláusula de desempenho impede as chamadas “legendas de aluguel” ou “partidos empresas”, como é o caso de algumas agremiações minúsculas, criadas apenas com o objetivo de vender para os maiores partidos os seus tempos de rádio e televisão, subvertendo a verdadeira função dos partidos políticos que é de representar parcela da sociedade. (CERQUEIRA, 2006, p. 26).

Nesse mesmo sentido, Carvalho explica que a cláusula serve como instrumento capaz de impedir a pulverização dos representantes do povo em muitos partidos, o que enfraqueceria as próprias agremiações partidárias e a governabilidade. Para ele o mecanismo funciona como um fator de aperfeiçoamento do sistema partidário. (CARVALHO, 2006).

Do ponto de vista histórico, tanto os argumentos favoráveis quanto os desfavoráveis encontram suas justificativas. É possível observar que a cláusula de barreira já foi utilizada como mecanismo de controle estatal em relação ao número de partidos principalmente durante o regime militar e atualmente está sendo empregada como forma de corrigir desvios do sistema representativo.

A EC 97/2017 foi responsável por ter estabelecido a cláusula de barreira no sistema eleitoral brasileiro hodierno, no entanto, tal instituto já fez parte da história partidária do país. O seu passado nos remete a meados do século passado. Melo explica que a cláusula de barreira se originou na

Alemanha após a Segunda Guerra e que foi incorporada ao regime jurídico pátrio pela primeira vez, na década de 1940, por meio do Decreto Lei nº. 8.835/46, que em seu art. 5º determinava a cassação de registro dos partidos políticos que nas eleições em que concorressem não obtivessem pelo menos o número de eleitores com que tivessem obtido o seu registro definitivo. (MELO, 2018, p. 24.).

Em 1950, o Código Eleitoral, Lei 1.164, definia que a agremiação partidária para manter os seus registros válidos tinham que obter no mínimo um representante no parlamento nacional ou pelo menos cinquenta mil eleitores, em cinco ou mais circunscrições eleitorais, com o mínimo de mil eleitores em cada uma.

Posteriormente durante o regime militar, foi promulgada a Lei nº. 4.740/65, denominada Lei Orgânica dos Partidos políticos, que definiu como condição de registro a assinatura de pelo menos 3% do eleitorado que tivesse votado na última eleição para Câmara dos Deputados, distribuídos em ao menos onze estados, com o percentual mínimo de 2% em cada um deles.

O Ato Institucional nº 2 de 1965, no entanto, definiu que para existência dos partidos seria necessário a eleição de cento e vinte deputados ou vinte deputados. Agra e Alencastro Neto explicam que tal medida diminuiu drasticamente o número de partidos políticos no país, implantando um sistema bipartidário no país. (AGRA; ALENCASTRO NETO, 2018, p.12).

A Constituição de 1967 em seu texto estabelecia a cláusula de barreira ao exigir que o partido político deveria obter dez por cento do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara Baixa, em pelo menos dois terços das unidades da federação, com o mínimo de sete por cento em cada, bem assim dez por cento de Deputados, em pelo menos na terça parte dos Estados, e dez por cento de senadores.

A respeito das mudanças realizadas no início do regime militar, Walter Porto explica que em 1967 treze agremiações partidárias atingiriam os requisitos impostos pela nova Constituição, todavia, em virtude do Ato

Institucional nº 2, o pluripartidarismo que havia sido implantado vinte anos antes foi sepultado. (PORTO, 2012, p. 96).

A Emenda Constitucional nº 1/1969 definiu como cláusula que o partido político deveria obter cinco por cento do eleitorado votante na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos sete Estados-membros, com o percentual mínimo de sete em cada um deles. A esse respeito, Porto explica que apesar do Ato Institucional nº 2 ter implementado o bipartidarismo no país, a emenda reduziu os percentuais de dez para cinco por cento.

Em 1971, foi editada a Lei 5.682, que revogou a lei 4740/65 e estabeleceu no seu art. 5º que o regime democrático brasileiro seria baseado na pluralidade de legendas partidárias e na garantia dos direitos fundamentais. Todavia em razão, dos rigorosos critérios para criação de partidos, apenas o ARENA e o MDB conseguiram registro.

As Emendas Constitucionais nºs 11/1978 e 25/1985, também versaram sobre o referido instituto. A EC 11/78 previa que os partidos políticos deveriam obter a décima parte do eleitorado que votou no pleito anterior, distribuídos em ao menos dois terços das unidades da federação, com mínimo de sete por cento em cada, bem como deveria eleger dez por cento dos deputados em pelo menos a terça-parte dos Estados e dez por cento de senadores. Todavia, a cláusula de barreira foi anulada pela Emenda Constitucional nº 22, ao dispor que os seus requisitos não se aplicariam às eleições de 1982.

Porto explica que caso a cláusula de desempenho fosse aplicada nas eleições legislativas de 1982, os partidos políticos do PDT, PTB e PT não teriam representação na Câmara e no Senado Federal e também não atingiriam o montante de cinco por cento do corpo eleitoral, posto que os seus votos estavam concentrados em apenas cinco estados: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo. (PORTO, 2012, p. 96).

A Emenda Constitucional nº 25 de 1985 alterou a Constituição de 1967/1969, definindo que não teria direito a representação no parlamento nacional o partido que não obtivesse apoio de no mínimo três por cento do

eleitorado, tendo como referência a eleição para a Câmara dos Deputados, em no mínimo cinco Estados, com percentual mínimo de dois em cada um deles. Agra e Alencastro Neto destacam que esta emenda inovou na medida em que dispunha que os candidatos eleitos por partidos que ultrapassassem os percentuais poderiam manter sus mandatos preservados, desde que optassem em sessenta dias por qual um dos partidos remanescentes. (AGRA; ALENCASTRO NETO, 2017, p. 706). Contudo, Melo esclarece que a cláusula de barreira da Emenda nº 25/85, também não foi aplicada nas eleições gerais de 1986. (MELO, 2018, p. 24.).

David Fleischer explica que em razão do regime militar ter pedido força, o bipartidarismo foi extinto no fim de 1979. Segundo ele, entre 1980 e 1985 foi adotado um sistema pluripartidário moderado com poucas agremiações que perdurou até 1985, com o restabelecimento dos governos civis. A legislação foi flexibilizada para garantir o registro de várias legendas. Em 1991, o país contava com 40 partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral. (FLEISCHER, 2004, p.255).

A Constituição Federal de 1988 não estabeleceu nenhum tipo de cláusula de desempenho. Ledesma explica que o novo texto constitucional, em resposta ao regime militar anterior, permitiu a livre criação dos partidos políticos nos termos do seu art. 17. Ainda nesse contexto, Porto aduz que a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída em 1985, sugeriu no seu anteprojeto que deveria ser cancelado o registro do partido que em duas eleições gerais consecutivas para a Câmara dos Deputados não obtivesse o apoio de pelo menos três por cento eleitorado, distribuídos em pelo menos cinco estados, com o mínimo de dois por cento em cada um deles. (PORTO, 2012, p. 96-97).

Após a fracassada tentativa de inserir a cláusula de barreira na Constituição de 1988 em seu texto primitivo, foi feita uma nova tentativa durante a Revisão Constitucional de 1993, por meio do Parecer nº 36 do então Deputado Federal Nelson Jobim. Constava no parecer que somente teria direito a ser representado na Câmara dos Deputados a agremiação partidária que conseguisse pelo menos 5% (cinco por cento) dos votos válidos apurados

na eleição geral, distribuídos em pelos um terço das unidades da federação, conquistando em cada uma delas pelo menos dois por cento dos votos. Todavia, o parecer não foi votado.

Nesse contexto, ainda no ano de 1993 foi editada a Lei nº 8.713, que apesar de não se tratar especificadamente de uma cláusula de desempenho, limitava a apresentação de candidatura para a eleição de 1994, tendo como parâmetro o desempenho eleitoral na eleição anterior. Contra esta lei, foram propostas duas ações diretas de inconstitucionalidades (ADIs 958-3 e 966-4), ambas julgadas procedentes.

No ano de 1995, foi editada a Lei 9.096, chamada de Lei dos Partidos Políticos, a qual revogou a Lei 5.682/71 e no bojo do seu art. 13 previa adoção da cláusula de barreira. Ademais, a agremiação que não alcançasse o percentual não poderia fazer a indicação de titulares para as comissões, nem teria direito a fazer parte da liderança ou de possuir cargos na mesa diretora. Além disso, seria restringido o acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita de televisão e rádio, conforme será estudado com mais detalhe no próximo capítulo.

A nova lei estabelecia norma de transição de modo que a cláusula de desempenho só teria eficácia nas eleições de 2006, conforme previsto em seu artigo 57. Foram apresentadas duas ações de inconstitucionalidade, ADIs 1351-3 e 1354-8, impugnando o seu art. 13 e outros dispositivos. O Supremo Tribunal Federal, em julgamento ocorrido em dezembro de 2006, declarou inconstitucional a cláusula de barreira proposta de maneira unânime, conforme será detalhado adiante. No ano seguinte, o senador Marco Maciel propôs a PEC 02/2007, que tinha como objetivo reestabelecer a cláusula de desempenho, todavia por meio de emenda à constituição. Entretanto, a proposta foi arquivada ao final da legislatura nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

Com a PEC nº 26 de 2016, a cláusula de barreira voltou a fazer parte do debate político. Aprovada em 3 de outubro de 2017, originou a Emenda Constitucional nº 97 de 2017, que estabeleceu, com base nos resultados das

eleições de 2018, regras para que os partidos políticos tenham acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão, bem como pôs fim as coligações proporcionais para as eleições proporcionais, essa última limitação passou a ser observada a partir das eleições de 2020.

3. A CLÁUSULA DE BARREIRA BARRADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A NOVA CLÁUSULA DE BARREIRA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema político partidário foi alterado significativamente. Iniciou-se um novo período em que os partidos políticos teriam liberdade tanto de existência como de funcionamento, em oposição ao sistema bipartidário adotado no regime militar. Nos termos do art. 1º, inciso V, o pluralismo político foi elevado ao status de fundamento da república.

O art. 17, por sua vez, da Constituição Federal evidencia a nova era na política partidária implementando o pluripartidarismo no país. Nesse ponto, necessário fazer uma distinção importante entre o pluralismo político do art. 1º e o pluripartidarismo do art. 17. O Pluralismo político, conforme leciona Nery, é um corolário do Estado Democrático de Direito, que objetiva garantir que as decisões estatais sejam tomadas de forma democrática, além de assegurar a participação dos atores sociais no processo decisório (NERY, 2009, p. 2). Já o pluripartidarismo é a expressão do pluralismo político no sistema partidário, indicando que o palco decisório será composto por múltiplos partidos, que deverão representar as várias correntes de pensamentos presentes no país.

O art. 17, inciso IV determina que o funcionamento parlamentar deve ser regulado por meio de lei, o que foi feito, nesse primeiro momento, por intermédio da Lei Orgânica dos Partidos de 1971, recepcionada pela Constituição, uma vez que previa em seu texto o pluralismo partidário e o respeito aos direitos do homem, diretrizes que estavam em consonância com a nova ordem jurídica.

Contudo em 1995, foi editada a Lei dos Partidos Políticos, revogando a lei anterior e prevendo a cláusula de barreira. A esse respeito, Ledesma explica que, a despeito de um novo contexto constitucional, no qual se almejava apagar os resquícios da ditadura por meio da garantia e do pleno direito a participação no processo político, foi inserido novamente a cláusula de desempenho por meio da Lei 9.096/95. (LEDESMA, 2019. p. 66). A cláusula de barreira não limitava diretamente a criação de novas legendas, bem como não extinguiu diretamente nenhum partido. Todavia, previa três efeitos imediatos: cerceamento ao funcionamento parlamentar (art. 13), limitação do acesso às verbas do fundo partidário (art. 41) e redução do tempo de propaganda eleitoral gratuita (arts. 48 e 49). (BRASIL, 1995).

O funcionamento parlamentar, segundo explica o Tribunal Superior Eleitoral, refere-se ao direito que os partidos políticos possuem de se fazerem representar no parlamento, de se organizarem em bancadas e de constituírem um líder escolhido livremente, além de participarem nas várias instâncias da respectiva casa legislativa. Não pode ser confundida com a atividade parlamentar, que se refere à atuação do parlamentar em nome da legenda e do próprio partido no parlamento. Assim, como alguns direitos do congressista estão relacionados ao funcionamento parlamentar do partido que representa, a sua atividade também estaria limitada conseqüentemente. Por exemplo, o partido que não alcançasse os requisitos legais, não teria o direito de propor ações constitucionais.

Ana Santano, a respeito dessa situação, afirma que o mecanismo de desempenho proposta pelo art. 13 da Lei de Partidos Políticos causava grave distinção entre legendas, segregando-as em dois grupos, um que possui direito ao funcionamento parlamentar e outro que não possui tal direito. (SANTANO, 2013. p. 113).

Além disso, foi criada regra de transição, segundo a qual a cláusula de barreira só passaria a vigorar em 2006. Após as eleições desse ano, Cambi e Sutil explicam que dos vinte e nove partidos políticos registrados junto ao TSE, na época, apenas sete atenderiam aos requisitos legais. (CAMBI; SUTIL, 2014, p. 41). O caráter altamente restritivo da cláusula evidenciava-se também

quando analisado a divisão dos recursos oriundos do fundo partidário, uma vez que noventa e nove por cento seria dividido proporcionalmente a sete partidos e um por cento seria repartido entre as vinte e nove legendas. Em relação à limitação ao tempo de televisão, após as eleições de 2006, as sete siglas que atingiram os patamares legais, teriam vinte minutos de propaganda por semestre, enquanto as outras vinte e duas legendas teriam direito apenas a dois minutos semestralmente.

Diante desse cenário foram propostas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a cláusula de barreira da Lei 9096/95. A ADI 1.351 ajuizada pelo PCdoB e mais sete partidos e a ADI 1.354 proposta pelo PSC, que tinham como pedido principal a declaração de inconstitucionalidade do art. 13 e a suspensão dos demais artigos que faziam remissão à cláusula de barreira. Instado a se manifestar, o STF julgou as duas ADIs no dia 7 de dezembro de 2006, tendo o Ministro Marco Aurélio Melo como relator. À unanimidade, os ministros declararam o art. 13 da referida lei inconstitucional.

Silveira e Rabelo ao analisarem o acórdão do julgado, sistematizaram nove fundamentos autônomos que levaram o Supremo Tribunal Federal a declarar o art. 13 da lei inconstitucional, quais sejam: i. a limitação ao funcionamento parlamentar colocaria o sistema em um extremo em que poucos partidos poderiam usufruí-lo, ii. repercussão avassaladora no que se refere à sobrevivência e crescimento das legendas minoritárias, iii. as limitações legais ofendem o princípio da razoabilidade, iv. a matéria deveria ter previsão na Constituição; v. a cláusula de cinco por cento afronta diretamente o pluripartidarismo, fundamento da república, vi. os limites estabelecidos ofendem a liberdade dos partidos políticos, vii. o artigo 13 afronta o dever de preservação das minorias, viii. a distribuição do fundo partidário e do tempo de publicidade partidária ofende a razoabilidade e ix. a maioria não possui o direito de ofender as liberdade e garantias fundamentais das minorias. (SILVEIRA; RABELO, 2018, p. 149-150).

Além disso, cabe ressaltar alguns aspectos dos votos de alguns ministros. Ledesma aponta que no voto do Ministro Gilmar Mendes ficou consignado que a inconstitucionalidade não é relacionada a cláusula de

barreira em si, mas na maneira como ela foi estabelecida. Na opinião do Ministro, a cláusula poderia e deveria ser implementada, conquanto respeitasse o princípio constitucional da proporcionalidade. No voto do Ministro Sepúlveda Pertence, ao ser feita menção da cláusula de barreira do sistema germânico, é possível entender que seria possível a sua implantação no Brasil, com a mesma ressalva do Ministro Gilmar Mendes, ou seja, desde que respeitada a proporcionalidade. (LEDESMA, 2019, p. 89 e 93).

Vale mencionar ainda que o Ministro César Peluso, apesar de votar pela procedência da Ação Direita de Inconstitucionalidade, em razão da cláusula de barreira ter cerceado o direito ao funcionamento parlamentar que na sua visão não poderia ser afastado tendo em vista que é direito inerente a própria existência do partido, deixou claro que apesar de o pluralismo político ser um dos fundamentos da República, o fato de existir fragmentação partidária não quer dizer necessariamente que as minorias estão sendo representadas.

Interessante estudo foi elaborado por Rais e Farias, acerca do posicionamento dos Ministros do Supremo, considerando a sua composição atual. Eles concluíram que os Ministros Marco Aurélio Melo e Cármen Lúcia já se manifestaram em decisão no STF contra a cláusula de barreira, no entanto, após quase quinze anos do julgamento não se manifestaram publicamente se mudaram de posição. Os Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, que se manifestaram contra a cláusula de barreira da Lei 9.096/95, já se manifestaram de forma pública que são favoráveis ao instituto. Os Ministros Roberto Barroso, Dias Toffoli e Alexandre de Moraes, apesar de nunca terem enfrentado a questão no Tribunal, já fizeram manifestações públicas favoráveis ao instituto. Por fim, revelam que os Ministros Edson Fachin, Luiz Fux e Rosa Weber não possuem nenhum tipo de manifestação acerca do tema. (RAIS; FARIAS, 2017, p. 115). Vale lembrar que a vaga decorrente da aposentadoria do Ministro Celso de Mello foi preenchida pelo Ministro Nunes Marques, que não se manifestou sobre o assunto.

O legislador por meio da Emenda Constitucional nº 97/2017, como já visto, estabeleceu uma série de mudanças no sistema partidário e eleitoral. A respeito disso, sabe-se que qualquer mudança nesses sistemas deve levar em

conta que a engenharia político institucional possui dois pilares basilares: a representatividade e a governabilidade. Muitas vezes, se prioriza um em detrimento do outro, em razão da realidade social na qual se encontra determinado Estado. Por exemplo, quando se quer fortalecer o pluralismo e as várias correntes de pensamento de uma sociedade, prioriza-se o aspecto da representação, por outro lado quando se quer que o sistema se torne mais eficiente e que consiga construir consensos a um custo menor, prioriza-se a governabilidade.

A representatividade segundo explica Robert Dahl, foi o que possibilitou a vigência da democracia nas sociedades contemporâneas, as quais são caracterizadas por grande complexidade e heterogeneidade, uma vez que são formadas por milhões de pessoas e é marcada por várias identidades coletivas. Segundo ele, foi a solução capaz de diminuir ao mesmo tempo os custos internos e os riscos externos associados ao processo decisório. Os custos internos crescem quando aumenta o número de decisores e referem-se aos recursos mobilizados para permitir a participação ampliada dos cidadãos. Os riscos externos, por sua vez, crescem quando diminuí o número de decisores e são descritos como riscos de tirania, corrupção e incompetência. (DAHL, 2001, p. 108-109).

A respeito do tema, Anastasia e Nunes informam que a solução proporcionada pela forma representativa, no entanto, trouxe consigo três novos problemas relacionados: i. à natureza do vínculo que une representantes e representados ii. à capacidade dos representados transmitirem suas preferências aos representantes e poderem fiscalizar e monitorar suas atitudes e iii. à capacidade dos representantes de fato atuarem em nome dos cidadãos e na busca de seus interesses. (ANASTASIA; NUNES, 2006, p. 18).

Sobre o termo governabilidade, conforme explica Ferreira Filho, tem-se que é um neologismo construído a partir do vernáculo governar. “Governar, do latim *gubernare*, significa dirigir, administrar, reger, conduzir, regular o andamento de; ter poder ou autoridade sobre”. Segundo ele, governabilidade diz respeito a possibilidade ou aptidão de conduzir. Ele concluiu que o termo

exprime a possibilidade de ação governativa eficaz. (FERREIRA FILHO, 1995, p. 2).

A atual realidade política brasileira evidencia que há tanto crise de representatividade quanto de governabilidade. A crise de representatividade, quando observada do ponto vista da praxe política revela que a autonomia do candidato eleito em relação ao eleitor, na verdade, desencadeou um processo de distanciamento entre um e outro, seja pela falta de interesse dos cidadãos pela política que não enxergam nos candidatos verdadeiros representantes, seja pelo insulamento da própria classe política. Além disso, a ideia de construir um sistema multipartidário com o objetivo de construir uma sociedade pluralista, na verdade, tem sido apenas um pretexto para criação de partidos de aluguel, criados apenas para instrumentalizar o “toma lá, dá cá” e não para representar uma corrente de pensamento presente na sociedade.

A crise de governabilidade, por sua vez, na visão de Ferreira Filho, compreende, além da crise de representatividade, várias outras crises interligadas. Ele pontua que a mais visível é a crise de sobrecarga, porquanto o estado não consegue ofertar de maneira satisfatória as tarefas que lhe são atribuídas, tais como educação, segurança e saúde e são a expressão de uma crise fiscal. Uma outra crise ocorre em razão sistema eleitoral presidencialista, em que o presidente é eleito sem que o seu partido consiga a maioria no parlamento, o qual é caracterizado por enorme fragmentariedade partidária, faz com que aumente o fosso entre o Palácio do Planalto e o Congresso Nacional. O governo, então, para diminuir esta distância, necessita criar uma grande coalizão, costurada pela troca de cargos, dando margem à corrupção, levando a crise de Legitimidade, expressa pela desconfiança dos eleitores nos partidos políticos e nas instituições democráticas. (FERREIRA FILHO, 1995, p. 4).

Além disso, tais crises saem da esfera do sistema político e também atingem o subsistema partidário. Na visão de Agra e Alencastro Neto, o sistema partidário brasileiro atualmente é personalista, apolítico e disfuncional. Personalista porque as legendas não são criadas para representar parcelas da sociedade, mas com o intuito de que as suas lideranças tenham para de destaque no debate político, privilegiando os seus interesses pessoais.

Apolítico em virtude de os partidos serem criados não com objetivo de alcançar determinados propósitos, mas sim de manutenção da atual estrutura de poder. Por fim, disfuncional, pois as agremiações deixam de servir como catalizadoras do debate político e buscam interesses escusos, além do fato de que a existência de mais de trinta partidos dificulta a formação de consensos. (AGRA; ALENCASTRO NETO, 2017, p. 709-710).

Nesse sentido, a nova cláusula de barreira ao limitar o número de partidos políticos nas casas legislativas, privilegia a governabilidade e ainda possui efeitos positivos sobre a representatividade ao coibir o uso das chamadas legendas de aluguel, desde que não afronte o pluralismo político. Coíbe também o nefasto presidencialismo de coalizão.

Os críticos da cláusula de barreira aduzem que se trata de mecanismo utilizado pelos grandes partidos para extinguir os pequenos partidos. Todavia, conforme destaca Agra e Alencastro Neto, os pequenos partidos poderiam continuar existindo, sem necessariamente possuírem prerrogativas estatais ou por meio de uma federação de partidos, conforme será explicado a frente. Eles ponderam que a contribuição dos partidos menores se baseia nos postulados que defendem e que suas participações estariam garantidas no debate político, a despeito de estarem presentes ou não nas casas legislativas. O que não pode ser coibido é a sua liberdade de organização, convicção e expressão. (AGRA; ALENCASTRO NETO, 2017, p. 714.)

Nesse diapasão, quando observado do ponto de vista do trâmite processual da referida emenda, a crítica de que a cláusula de barreira é defendida somente pelos grandes partidos não se sustenta. Quando o Projeto da Emenda Constitucional 97/2017, iniciado no Senado Federal, em virtude de seus autores serem Senadores, obteve apoio de trinta e seis parlamentares das mais variadas siglas partidárias, inclusive daquelas consideradas pequenas, tais como PSC, pelo Senador Pedro Chaves e REDE SUSTENTABILIDADE, pelo Senador Randolfe Rodrigues, conforme aponta Ledesma. Além do mais, na Câmara dos Deputados apenas dois partidos, PSOL e REDE SUSTENTABILIDADE, orientaram os seus congressistas a votarem contra o referido projeto. Partidos pequenos como PV, PHS, PEN,

PTdoB e PRP foram favoráveis a cláusula de barreira. (LEDESMA, 2019, p. 139).

Um outro argumento contrário a cláusula de barreira aponta que o mecanismo reduz o número de partidos políticos e afeta necessariamente o pluralismo político. Esse é o posicionamento de Eneida Desirre Salgado, a qual aduz que qualquer tipo de cláusula de desempenho deve ser declarado inconstitucional, porque ainda que os partidos políticos não representem o pluralismo social, impedi-los de atuar na política institucional é, na sua visão, contrário ao ideal democrático. (SALGADO, 2015, p. 184).

Contudo, em sentido oposto a Desirre Salgado, merece destaque a opinião de Silva, que afirma que o que deve ser discutido é a representatividade das agremiações partidárias em si e não a sua quantidade. Se há grande número de legendas, porque o nível de fragmentação social é alto, esse é um fato aceitável. Todavia, essa não é a realidade brasileira. O quadro partidário no Brasil não é numeroso porque reflete a sociedade, mas sim porque o próprio sistema eleitoral permite a sua sobrevivência de partidos políticos sem representatividade. (SILVA, 1999, p. 165)

De maneira ainda mais clara, Napolini aponta que o mecanismo de barreira não é essencialmente inconstitucional, pois a análise de sua constitucionalidade deve levar em conta o seu conteúdo. Assim, a exclusão de partidos políticos só pode ser considerada como atentado à democracia caso os patamares adotados pela cláusula de barreira sejam elevados de tal maneira que levem a exclusões arbitrária ou que dificultem demasiadamente o funcionamento das legendas novas ou pequenas, em clara afronta ao pluralismo político. (NASPOLINI, 2011, p. 200).

Aliás, esse foi o posicionamento do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da cláusula de barreira da lei 9.096/95, esmiuçado anteriormente, que deixou claro que a inconstitucionalidade residia não no instituto em si, mas em razão do seu conteúdo altamente restritivo e por impedir o funcionamento parlamentar das agremiações que não atingissem os seus requisitos, prejudicando os pequenos partidos.

O legislador ao reinserir a nova cláusula de barreira, atento as diretrizes estabelecidas no julgamento do Pretório Excelso, adotou critérios gradativos e menos rigorosos e não restringiu o funcionamento parlamentar, além de inseri-la no ordenamento jurídico por emenda constitucional. De acordo com o art. 3º, inciso I, da Emenda Constitucional 97/2017, serão aplicadas as regras de: mínimo de 1,5% dos votos válidos para Deputados Federais em pelo menos nove unidades da federal com pelo menos 1% ou bancada mínima de 9 deputados para ter acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão na legislatura seguinte às eleições de 2018. (BRASIL, 2017).

Segundo informação da Câmara dos Deputados, dos 30 partidos que elegeram parlamentares no ano de 2018, apenas nove não atingiram a cláusula de barreira: PCdoB, Rede, Patriotas, PHS, PRP, PMN, PTC, PPL e DC. Isso significa que eles não tiveram acesso a dinheiro do Fundo Partidário nas eleições de 2020. Outros cinco partidos não elegeram nenhum parlamentar: PRTB, PMB, PCB, PSTU e PCO.

Observa-se que o requisito inicial de 1,5% é bem inferior aos 5% adotado pela Lei dos Partidos Políticos de 1995. Além disso, a Emenda prevê aumento paulatino do percentual em respeito ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade para 2% e 2,5%, ou bancada mínima de 11 e 13 deputados eleitos, respectivamente, nas eleições de 2022 e 2026. Somente no ano de 2030, a cláusula de barreira atingirá o seu percentual máximo de 3% ou bancada mínima de quinze deputados federais em nove unidades da federação. (BRASIL, 2017).

Além disso, a Emenda Constitucional 97/2017, incluiu o parágrafo 5º ao artigo 17 da Constituição permitindo que o parlamentar eleito por partido que não atingiu a cláusula, tenha o seu mandato assegurado e lhe seja facultada a filiação a outro partido que tenha alcançado os requisitos da cláusula, a fim de resguardar os direitos do parlamentar eleito. (BRASIL, 1988).

Outro ponto que gera controvérsias em relação a nova cláusula de desempenho, é o fato de que os partidos que não atingirem os patamares

legais não participarão do fundo partidário e não terão nenhum tempo de propaganda gratuita de rádio e televisão. Nesse ponto a cláusula de barreira foi mais rigorosa que a anterior, declarada inconstitucional.

Em relação a isso, Agra e Alencastro Neto apontam que o recebimento de dinheiro público e o chamado direito de antena não são garantias fundamentais e, portanto, ao limitá-los apenas aos partidos que alcançam os requisitos legais do umbral de exclusão, não é um acinte à ordem constitucional, mas na verdade uma forma mais racional de utilização do dinheiro público, que por ser sacrossanto, deve ser utilizado somente nas necessidades mais prementes do estado. Portanto, só deve ser gasto com aqueles partidos que possuem um mínimo de organicidade e que exerçam as suas atribuições de modo eficaz. (AGRA; ALENCASTRO NETO, 2017. p.714)

A propósito, esclarece Ledesma que o partido que não receber recursos do fundo partidário não está lançado a sua própria sorte, pois ainda poderá ter acesso às verbas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC. O texto constitucional deixa claro que a cláusula de performance apenas impede o recebimento de recursos do fundo partidário. O partido impedido pela cláusula poderá ainda participar da divisão de 2% do FEFC. (LEDESMA, 2019, p. 149).

Após delimitar os termos da cláusula de desempenho da Emenda Constitucional 97/2017, é possível analisar a sua constitucionalidade. Tal análise é fundamental, tendo em vista que se trata de tema já analisado pelo Supremo Tribunal em outrora. O ponto crucial é saber se o legislador foi capaz de superar os pontos apontados pelo STF.

Para Silveira e Rabelo, são notórios os esforços do legislador para respeitar os fundamentos da decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou inconstitucional a cláusula de desempenho estabelecida pela lei 9.096/95. Elas destacam que ao estabelecer regra de transição com aumento gradativo dos percentuais de exclusão foi conferido às legendas partidárias o tempo necessário para que se adaptassem à nova cláusula de barreira. (SILVEIRA; RABELO, 2018, p. 153)

Na visão de Agra e Alencastro Neto, é possível concluir que a nova cláusula de desempenho não possuiu nenhuma inconstitucionalidade. Em relação ao seu aspecto substancial, observam que esta não prejudica o funcionamento das instituições democráticas, uma vez que o seu estabelecimento ocorreu de forma rápida em virtude do grande número de partidos, sem o devido lastro social, constituírem uma patologia do sistema capaz que prejudicava a governabilidade. Segundo eles, trata-se de uma medida alvissareira porque racionaliza o uso do dinheiro público e possibilita que o Legislativo funcione como uma caixa de ressonância da sociedade, permitindo que as agremiações partidárias possuam de fato representação social, o que acaba por tornar o debate para construção das políticas públicas mais claro. (AGRA; ALENCASTRO NETO, 2017 p. 719).

Já para Ledesma, o umbral de exclusão da EC 97/2017 é materialmente constitucional, pois respeita os ditames da Constituição e, por conseguinte, pode ser visto como uma maneira de aperfeiçoar o sistema eleitoral, ao impedir a multiplicação de legendas partidárias e restringir o alastramento dos efeitos danosos do chamado presidencialismo de coalização. (LEDESMA, 2019, p. 155).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que o Brasil tem passado por mudanças significativas nas mais variadas áreas nos últimos anos. Dentro desse contexto de mudanças, o sistema político, a partir da implementação de novas regras eleitorais, assumiu um novo formato e a nova cláusula de barreira emergiu como um fator de peso nesse processo de transformação.

Conforme se demonstrou, a Emenda Constitucional nº 97/2017 foi exitosa em estabelecer um novo umbral de exclusão partidário, observando os ditames constitucionais e levando em conta as ponderações do Supremo Tribunal Federal, quando declarou inconstitucional a cláusula de barreira da Lei de Partidos Políticos de 1995 no ano de 2006. O legislador foi prudente ao

estabelecer a cláusula de forma gradual e sem tocar em direitos fundamentais dos partidos políticos, tais como o direito ao funcionamento parlamentar.

Além disso, foi possível analisar o efeito do mecanismo de exclusão sobre o sistema político. Sabe-se que um dos grandes gargalos do sistema partidário brasileiro é o grande número de partidos políticos no parlamento. Nesse sentido, ao reduzir o número de agremiações, o mecanismo privilegia a governabilidade e ainda traz efeitos positivos sobre a representatividade, já que possibilita a formação de uma base governista mais sólida e coíbe as chamadas legendas de aluguel, o que acaba por fortalecer a própria democracia.

O Brasil, quando comparado com outros países de maior cultura política representativa, ainda está em um processo de amadurecimento democrático. Tanto é que a sua carta magna possui apenas trinta e dois anos. Ao debater a reforma proposta no sistema eleitoral por meio do estabelecimento da cláusula de barreira, o presente artigo contribuiu para disseminar o conhecimento jurídico e fomentar o debate político, com a finalidade de contribuir para uma sociedade mais conhecedora das regras que ditam o processo eleitoral.

Por fim, restou demonstrado que a nova cláusula de barreira é um fator de aperfeiçoamento do sistema político brasileiro. O mecanismo conserva o fundamento do pluralismo político esculpido na Constituição, moraliza o financiamento público dos partidos políticos, além de coibir o deletério presidencialismo de coalizão ao reduzir o número de legendas no parlamento.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura; NETO, Emiliane Priscilla Alencastro. A cláusula de barreira como instrumento de aperfeiçoamento da democracia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, Vol.12, 2017.

ANASTASIA, Fátima. NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG. 2006.

BOAS, Marco Anthony Steveson Villas. A cláusula de barreira no direito brasileiro. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro** - Ano 2, nº 8, 2013.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Brasília: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei 9.095 de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm> Acessado em 10 set 2020

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 97**, de 4 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm > Acessado em 10 set 2020.

CAMBI, Eduardo. SUTIL, Gisele de Oliveira. Crise da democracia representativa e revitalização dos partidos políticos no Brasil. **Revista dos Tribunais**. Vol. 949. São Paulo, 2014.

CARVALHO, Kátia. Cláusula de Barreira e Funcionamento Parlamentar. *Revista Estudos Eleitorais*: Vol. 2, n. 3, 2006.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Padua. Cláusula de Barreira ou Desempenho. **Revista Consulex**. Ano X, n. 235. Brasília: Consulex, 2006.

COSTA, Nelson Nery. **Constituição Federal Anotada e Explicada**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília. Editora Universidade de Brasília - UNB. 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e Governabilidade – Ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira**. São Paulo. Editora Saraiva. 1995.

FLEISCHER, David. Reforma Política no Brasil: os partidos políticos em questão. Timothy Mulholland, Lúcio R. Rennó, organizadores; Antônio Octávio Cintra, Dóris de Faria, Tania Costa, coorganizadores. **Reforma política em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como elaborar uma resenha de um artigo acadêmico ou científico. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 3, n. 7, p. 95–107, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3969652. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/41>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como escrever um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 2, n. 5, p. 29–55, 2019.

DOI: 10.5281/zenodo.4319105. Disponível em:
<<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/122>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como fazer um Projeto de Pesquisa de um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 2, n. 5, p. 01–28, 2019. DOI:10.5281/zenodo.4319102. Disponível em:
<<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/121>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Artigo de Revisão de Literatura**. Brasília:Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Projeto de Pesquisa**. Brasília: Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Metodologia Científica e Redação Acadêmica**. 8. ed. Brasília: JRG, 2019.

LEDESMA, Thomás Henrique Welter. **Cláusula constitucional de barreira: a modificação do sistema eleitoral proporcional pela EC 97/2017**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019.

MELO, Ines da Trindade Chaves de. Cláusula de barreira: do aspecto, histórico, constitucional e atual. **Revista Justiça Eleitoral em Debate** - Vol. 8, n. 2. Segundo Semestre, 2018. Disponível em:
<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5319/2018_melo_clausula_barreira_aspecto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
Acessado em: 10 set 2020.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político: subsídios para análise dos Sistemas Partidários e Eleitoral Brasileiros em face da Constituição da República**. Curitiba: Juruá, 2011.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

RAIS, Diogo; FARIAS, Pedro Henrique Espagnol. O STF e a cláusula de barreira entre as experiências e suas projeções. **Revista Resenha eleitoral**. Florianópolis, Vol. 21., nº1, 2017. Disponível em
<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Resenha_v.21_n.1.05.pdf> Acessado em 10 set 2020.

RENNÓ, Lúcio. Reformas políticas no Brasil: Realizadas e Prováveis. **Reforma política em questão. Brasília**. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Cláusula de Barreira: reflexões da história recente no Brasil. **Revista Cadernos da Adenauer**. Vol. 18, 2017. Disponível em
<https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=5ae24095-8bfa-821c-f497-d5cc154db07d&groupId=265553> Acessado em 10 set 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTANO, Ana Cláudia. O financiamento da política no Brasil – ensaio preliminar e nos desafios. In: SALGADO, Eneida Desirre. DANTAS, Ivo. **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas Eleitorais**. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVEIRA, Marilda de Paula; RABELO, Mariana Albuquerque. A Nova Cláusula de Desempenho e a Cláusula de Desempenho que o STF Não Decidiu: Fragmentação partidária ou livre participação das minorias? **Economic Analysis of Law Review** - EALR, Vol. 9, n. 2, Maio-Agosto, 2018. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/9417>> Acessado em 10 set 2020.

SUBMETIDO | *SUBMITTED* | 24/10/2022

APROVADO | *APPROVED* | 08/02/2023

REVISÃO DE LÍNGUA | *LANGUAGE REVIEW*

Jonas Rodrigo Gonçalves

SOBRE OS AUTORES | *ABOUT THE AUTHORS*

GUILHERME HENRIQUE SUZANO DE MELO

Centro Universitário UniProcessus, Brasília, DF, Brasil.

Graduando em Direito na Faculdade Processus (UniProcessus). Especialista em em Direito Público pela UniProcessus. Bacharel em Ciências Políticas pela Universidade de Brasília. E-mail: guilhermesmelo@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1080726114819361>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4278-4689>.

JONAS RODRIGO GONÇALVES

Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Doutor em Psicologia pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Mestre em Ciência Política pelo Instituto Euro-Americano de Educação, Ciência e

Tecnologia. Licenciado em Filosofia pela UCB. Licenciado em Letras pela Universidade Paulista (UNIP). Licenciatura em Sociologia pela UNIP. Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional, em Direito Administrativo e em Direito do Trabalho e Processo Trabalhista pela Faculdade Sena Aires. E-mail: professorjonas@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6904924103696696>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4106-8071>.

DANILO DA COSTA

Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Mestre em Educação pela UCB. Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional, em Direito do Trabalho e Processo Trabalhista e em em Direito Administrativo pela Faculdade Sena Aires. Licenciatura em Geografia pela Anhanguera de Brasília. E-mail: educadordanilocosta@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9522717317530051>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1849-4945>.